PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

PROVISOIRE
2006/2056(INI)

29.3.2006

PROJET DE RAPPORT

sur les stratégies et moyens pour l'intégration de ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne
(2006/2056(INI))

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur: Stavros Lambridinis

PR_INI

SOMMAIRE

Page

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN 3

EXPOSÊ DES MOTIFS 7

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur les stratégies et moyens pour l'intégration de ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne
(2006/2056(INI))

Le Parlement européen,

vu la communication de la Commission «Programme commun pour l'intégration. Cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne» (COM(2005)0389),

– vu l'article 13 du traité,

– vu le traité CE, qui confère à la Communauté des droits et des responsabilités en matière d'immigration et d'asile, et vu l'article 63, paragraphe 3, point a de ce traité,

– vu les conclusions de la présidence du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, du Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001, du Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002 et du Conseil européen de Thessalonique des 19 et 20 juin 2003,

– vu le programme de La Haye, adopté par le Conseil européen le 4 novembre 2004, qui définit les objectifs à mettre en œuvre dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice pour 2005-2010,

– vu la réunion ministérielle informelle qui s'est tenue à Groningen le 9 novembre 2004 à l'occasion de laquelle les ministres chargés de la politique d'intégration se sont rencontrés pour la première fois,

– vu les principes de base communs pour l'intégration adoptés par le Conseil de l'Union européenne le 19 novembre 2004,[1]

– vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, notamment ses articles 18, 20, 21 et 22,

– vu l'article 45 du règlement du Parlement européen,

– vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures et les avis de la commission des affaires étrangères, de la commission du développement, de la commission de l'emploi et des affaires sociales et de la commission des droits des femmes et de l'égalité des genres (A6-0000/2006),

A. considérant que le nombre de ressortissants d'origine étrangère dans l'Union européenne est estimé à 40 millions, et leurs descendants à des millions de plus; cette population croissante est incroyablement diverse mais confrontée à des problèmes semblables: leur taux d'activité se situe bien en dessous de la moyenne et leur taux de réussite scolaire accuse un retard considérable; ils souffrent de discrimination lorsqu'ils doivent traiter avec les institutions publiques et privées; ils sont politiquement sous-représentés à tous les

[1] Document 14615/04 du 19 novembre 2004.

niveaux de gouvernement, y compris dans les partis politiques des États membres et dans les institutions européennes,

B. considérant que ces plus de 40 millions de ressortissants d'origine étrangère peuvent être vus comme le 26e État membre (et le 5e par ordre de grandeur), et que l'intérêt et les efforts de l'UE pour intégrer cette population devraient être équivalents aux engagements de l'UE visant à intégrer les pays en voie d'adhésion; en essayant de relever ce défi d'intégration - dont l'échec pourrait affaiblir l'UE socialement, économiquement et politiquement - l'Union a engagé peu de ressources précieuses,

C. considérant que l'engagement de l'Union européenne vis-à-vis de l'intégration a longtemps été freiné par l'idée largement répandue selon laquelle «l'intégration est locale»; en fait, l'intégration est mondiale dans ses implications - surtout en cas d'échec,

D. considérant que le succès de l'intégration renforcera l'économie de l'Union face à la concurrence mondiale; l'Union attirera la main-d'œuvre et les entrepreneurs dont les économies de l'UE ont besoin, ainsi que les scientifiques et les étudiants qui sont le fondement de sa capacité à innover; les villes européennes seront plus sûres et les communautés plus fortes; les tendances xénophobes s'atténueront et le respect des droits fondamentaux de tous sera renforcé; la position de l'Europe dans le monde sera valorisée,

E. considérant que les autorités locales, régionales et nationales devraient être en mesure et disposer des fonds pour définir et appliquer des mesures précises d'intégration, mais les États membres et l'Union dans l'ensemble doivent élaborer des stratégies d'intégration avec ferveur et assurer le suivi de l'efficacité et des résultats de ces mesures d'intégration, garantissant de ce fait la mise en œuvre de stratégies d'intégration dont les résultats servent les intérêts communs de l'Union,

F. considérant que l'intégration est «un processus bilatéral» qui présuppose la volonté des citoyens de l'UE à accepter et intégrer les immigrants et comprend des actions pour influencer les comportements des immigrants et des sociétés hôtes à tous les niveaux et pour mobiliser les ressources des deux côtés afin d'appliquer les politiques,

G. considérant que les priorités qui guident les actions de l'UE dans le domaine devraient comprendre:

- l'amélioration des perspectives d'emploi pour les immigrants et la réduction de l'écart d'emploi avec les autochtones,

- davantage de possibilités offertes aux immigrants et à leurs descendants en matière d'éducation et d'apprentissage de la langue, éliminant à terme la différence de résultats avec les autochtones,

- une meilleure éducation civique et politique, la participation et la représentation des immigrants dans tous les domaines de gouvernance, la société civile et l'élaboration des politiques,

- la lutte contre le racisme, la xénophobie et la discrimination vis-à-vis des immigrants – notamment sur le lieu de travail, dans les écoles, le logement, les services publics,

les médias et la politique – et davantage de respect et de compréhension mutuels des similitudes et différences de chacun,

H. considérant qu'il existe un lien évident entre le succès des politiques d'intégration et l'instauration d'une politique d'immigration légale à l'échelle européenne,

1. engage instamment la Commission à veiller à la bonne application des directives existantes concernant l'intégration;

2. salue la proposition de la Commission visant à créer un Fonds européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers pour la période 2007-2013 et considère que des actions prioritaires doivent être définies, sur une base annuelle, pour l'allocation des ressources, portant chaque année sur un domaine spécifique, comme l'emploi, la langue, le logement, les femmes et la participation politique et civique;

3. se félicite de la proposition de la Commission visant à promouvoir un Forum d'intégration annuel;

4. invite la Commission à clarifier, étendre et coordonner les responsabilités pour l'intégration parmi les directions générales, dont le rétablissement et le maintien d'un groupe de travail commun sur l'intégration et la définition de responsabilités d'intégration claires au sein des différentes directions générales; demande également que des mesures soient prises pour que le nouveau Fonds d'intégration et le Fonds social européen soient complémentaires;

5. invite la Commission à créer un groupe de contact permanent de responsables religieux, d'experts, de migrants, et autres personnes pour conseiller la Commission sur toutes les politiques concernant l'intégration;

6. invite la Commission à mettre en place des mécanismes de suivi rigoureux pour l'évaluation des programmes d'intégration dans les différents États membres, notamment en ayant recours à des experts indépendants, et à publier un rapport biannuel rigoureux et pratique sur la migration et l'intégration;

7. demande à la Commission de multiplier les initiatives de recherche et d'analyse visant à comprendre ce qui marche dans l'intégration et de déployer de véritables efforts pour répandre les meilleures pratiques, en coopération avec les États membres et les autorités locales, non seulement par le biais du site web proposé mais également par tous les autres moyens raisonnables possibles;

8. souligne l'importance que la composition du personnel des institutions européennes et des administrations publiques des États membres reflète celle des habitants de l'Union;

9. engage instamment le Conseil à utiliser la clause «*passerelle*» en vertu de l'article 67, paragraphe 2, second tiret du traité pour conférer au Parlement des pouvoirs de codécision sur l'intégration et l'immigration légale et la majorité qualifiée votant au Conseil;

10. engage instamment le Conseil à systématiser la réunion annuelle des ministres de l'intégration, inaugurée par la présidence néerlandaise de l'Union européenne à Groningen en novembre 2004;

11. engage instamment le Conseil à réexaminer la proposition de la Commission visant à appliquer la méthode ouverte de coordination à la politique d'intégration; à cet égard, demande la participation du Parlement européen à la procédure;

12. engage instamment le Conseil à définir une directive-cadre exhaustive et tournée vers l'avenir concernant l'immigration légale;

13. encourage les États membres à confier la responsabilité à un seul ministre pour surveiller les politiques d'intégration des immigrants, veiller à ce que les politiques soient intégrées dans les organismes à tous les niveaux du gouvernement, et envisager la nomination d'un haut commissaire de l'intégration ou d'un médiateur de l'intégration dans chaque pays pour coordonner la mise en œuvre des politiques, diffuser les informations aux immigrants et examiner leurs plaintes et prendre des mesures pour résoudre les problèmes;

14. invite chaque État membre à fournir un audit de tous les organismes publics à chaque niveau qui ont (ou devraient avoir) des responsabilités liées à l'intégration des immigrants;

15. invite les États membres à encourager la participation politique des immigrants et à décourager leur isolation politique et sociale, entre autres, en envisageant des moyens d'accorder le droit de vote aux immigrants qui résident depuis longtemps dans le pays, pour les élections locales et municipales;

16. invite les États membres à instaurer des procédures transparentes, humaines, rapides et raisonnables pour accorder un statut de résident de longue durée et pour la naturalisation des immigrants résidant depuis longtemps dans le pays et de leurs enfants, surtout lorsque ces enfants sont nés sur le territoire de l'État membre en question;

17. encourage les partis politiques, les syndicats et la société civile dans son ensemble au niveau national à intégrer les immigrants en tant que membres à part entière à tous les niveaux de leur structure respective;

18. encourage les États membres à renforcer les législations anti-discrimination et antiracisme et à faire appliquer les lois existantes, et à envisager des lois de discrimination positive pour les immigrants dans des domaines comme l'éducation et l'emploi;

19. souligne l'importance de créer un cadre exhaustif pour la citoyenneté civile européenne avec la coopération du Parlement européen, du Conseil et de la Commission;

20. souligne l'importance de mettre en place des auditions annuelles sur l'intégration avec la participation du Parlement européen et des parlements nationaux;

21. charge son président de transmettre la présente résolution à la Commission, au Conseil et aux États membres.

EXPOSÉ DES MOTIFS

I. Introduction

L'Union européenne devrait-elle accueillir plus d'immigrants - et le cas échéant, combien? Ces questions font justement l'objet de débats public animés dans de nombreux États membres. Les études les plus récentes révèlent qu'une immigration permanente, bien gérée, créé des avantages économiques et sociaux non négligeables. Pourtant, pour beaucoup, l'immigration est également une source d'anxiété et d'insécurité.

A l'opposé, la question de savoir si nous devrions intégrer des immigrants qui vivent et travaillent déjà parmi nous - ne faisant aucun mal et contribuant à l'amélioration de nos vies - va de soi. Ils doivent devenir des membres à part entière de la société européenne, pour devenir à terme des citoyens. Toute chose en deçà impliquerait que l'Union cautionne une société à deux niveaux, une notion qui va à l'encontre de nos valeurs fondamentales.

Le présent rapport est animé par la conviction que l'intégration est une question assimilable à l'importance de l'élargissement réussi de l'UE ou du mouvement mondial pour les droits des femmes. Face à un tel défi, l'engagement de l'Union a été très négligent. Plutôt que d'intégrer les immigrants efficacement dans les écoles, sur le lieu de travail et dans les systèmes politiques, les sociétés européennes à bien des égards se laissent aller à une situation de «désintégration».

En essayant de relever ce défi d'intégration - dont l'échec pourrait affaiblir l'UE socialement, économiquement et politiquement - l'Union a engagé peu de ressources précieuses.

Bien que le Conseil européen ait affirmé son engagement envers l'intégration des immigrants à Tampere en 1999, et réitéré sa conviction à Thessalonique en 2003, la réalité s'est laissée distancer par les attentes.

Si l'échec de l'intégration est à l'origine de problèmes innombrables, la réussite de l'intégration renforcera l'UE de façon décisive: nos réalisations communes pour l'intégration renforceront l'économie de l'Union face à la concurrence mondiale; elle attirera la main-d'œuvre et les entrepreneurs dont les économies de l'UE ont besoin, ainsi que les scientifiques et les étudiants qui sont le fondement de sa capacité à innover; nos villes européennes seront plus sûres et les communautés plus fortes; les avantages de l'intégration vont mêmes au-delà de la croissance du PIB, de systèmes de retraites renforcés, et d'une atténuation de l'agitation. Les immigrants peuvent servir de passerelle à l'Union vers un monde globalisé - en améliorant nos perspectives commerciales, en renforçant les réseaux sociaux, et en affirmant la position de l'Union en tant que leader mondial capable de surmonter les différences culturelles et religieuses.

Le défi de l'intégration des immigrants est un défi que nous avons déjà relevé par le passé. En fait, l'Union européenne est sans aucun doute l'entreprise la mieux réussie de l'intégration des immigrants dans notre histoire. Un quart de siècle en arrière, la plupart des immigrants qui vivaient dans la Communauté européenne étaient des européens du sud. Aujourd'hui, l'Europe du Sud est une région très prospère de l'Union, ses citoyens ne sont plus perçus comme des immigrants - bien qu'à l'époque, beaucoup les considéraient comme des étrangers

et des personnes «non intégrables» Leur adhésion à l'Union a renforcé l'UE dans son ensemble. De la même façon, les Européens de l'Est sont maintenant des membres à part entière de l'UE.

Mais les immigrants des 50 dernières années détenaient un avantage sur leurs homologues: Ils étaient originaires de pays ayant des chances d'adhérer rapidement à l'Union.

Peut-être est-il utile de considérer ces 40 millions de ressortissants d'origine étrangère comme le 26e État membre de l'Union européenne (et le 5e par ordre de grandeur). Nous pouvons alors nous demander: Comment nos efforts pour intégrer cette population peuvent être comparés aux engagements que nous faisons pour intégrer les pays en voie d'adhésion? Une intégration réussie nécessite un engagement considérable de ressources humaines et financières. Nous devons également parcourir l'Union et le monde à la recherche de pratiques qui peuvent considérablement augmenter notre taux de réussite en matière d'intégration des immigrants. Et nous devons multiplier les moyens pour répandre efficacement ces idées.

Finalement, la question la plus importante concernant l'intégration des immigrants est peut-être celle qui est la moins évoquée: Dans quel genre de société souhaitons-nous que les gens s'intègrent? La raison la plus importante de l'intégration des immigrants de l'Europe est que, si nous n'y parvenons pas, nous trahirons les idées et principes sur lesquels se base l'Union. Trop souvent, notre attitude envers les immigrants nous décrit comme peu ouverts d'esprit, tournés sur nous-mêmes, entachés de préjugés, et réactionnaires. Par extension, nos sociétés adoptent également ces caractéristiques.

Il ne peut y avoir d'intégration sans ceux qui intègrent et ceux qui sont intégrés. Cela signifie que l'intégration des migrants présuppose notre volonté à accepter et à intégrer les migrants. Nos politiques doivent donc gérer les processus d'installation en influençant le comportement des immigrants et des sociétés hôtes, et en mobilisant les ressources de toutes parts afin d'appliquer efficacement les politiques.

II. Le fondement de la participation de l'UE à l'intégration

Pourquoi l'UE devrait-elle participer à l'intégration des immigrants? Car si un État membre ne parvient pas à mettre en œuvre de bonnes politiques d'intégration, les conséquences pour l'Union dans son ensemble peuvent s'avérer dramatiques.

- Le sous-emploi des immigrants affaiblit les économies individuelles et celles de l'Union tout entière.

- La main-d'œuvre très qualifiée et peu qualifiée dont nos économies ont besoin, si elle perçoit l'Europe comme inhospitalière, peut se retrouver dans l'économie clandestine ou aux mains des concurrents économiques de l'Europe.

- L'absence de politiques d'intégration efficaces peut conduire à des perceptions négatives et à des stéréotypes vis-à-vis des immigrants, et par conséquent à des politiques d'immigration défensives;
- La peur des citoyens peut réduire à néant le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'État de droit et le respect des droits de l'homme, dont les droits des personnes appartenant à des minorités;

- Sous sa forme la plus extrême, l'aliénation peut alimenter la radicalisation pouvant menacer le sentiment collectif de sécurité de l'Union européenne;

- Les stéréotypes négatifs à l'encontre d'immigrants non intégrés peuvent nuire au bon élargissement de l'Union.

Au vu des éléments susmentionnés, l'Union a toutefois longtemps été paralysée par l'idée largement répandue selon laquelle «l'intégration est locale». Les initiatives d'intégration sont de ce fait localement implantées. Les écoles, syndicats, entreprises, lieux de culte, et autres institutions d'un voisinage s'acquittent de la difficile tâche de réunir les nouveaux arrivants et les autochtones de façon à construire des communautés et à améliorer les vies. Mais l'intégration est mondiale dans ses implications - surtout en cas d'échec.

Par conséquent, alors que les autorités locales, régionales et nationales devraient définir les mesures d'intégration précises appliquées, les États membres doivent poursuivre des stratégies d'intégration efficaces dont les résultats servent les intérêts communs de l'Union. C'est en assurant le suivi de ces résultats que les institutions européennes peuvent et doivent devenir bien plus actives - et plus particulièrement - efficaces.

III. Actions passées et futures – les recommandations du rapporteur

Les précédentes présidences de l'Union et la Commission ont fait un travail admirable pour faire avancer la politique d'intégration. Cependant, les efforts collectifs de l'UE n'ont pas été appropriés au niveau de la mise en œuvre-même dans le domaine très limité dans lequel la Commission est habilitée à agir. Deux exemples soulignent ce point: L'Observatoire européen de la migration, annoncé avec fanfare en 2003, n'a jamais été créé. Et la publication inaugurale du Rapport *annuel* sur la migration et l'intégration - le Conseil européen ayant chargé la Commission de le produire tous les ans - est sortie comme prévu en juin 2004[1] mais, alors que nous sommes en avril 2006, la deuxième édition n'est toujours pas parue.

En 2006 et au-delà, la Commission européenne et les autres institutions européennes auront un nombre exceptionnel d'occasions pour influencer l'intégration des immigrants. Ces occasions doivent être saisies et exploitées pour un effet optimum.

Cependant, avant de s'engager dans de nouvelles entreprises qui suscitent l'attention et les ressources de l'Union, il est important de veiller à la bonne application des directives existantes qui concernent l'intégration des immigrants. Il incombe à la Commission de contrôler plus rigoureusement la transposition des directives concernant l'intégration, ainsi que l'efficacité des pratiques administratives qui veillent à l'application des lois dans la vie quotidienne des immigrants.

Parmi les nouvelles initiatives, la plus pertinente est sans doute le nouveau Fonds européen pour l'intégration des ressortissants de pays tiers. Le rapport suggère que la Commission adopte six principes pour allouer le nouveau Fonds européen d'intégration:

a. Un seul point central doit définir les dépenses; les domaines d'investissement

[1] COM(2004)0508.

cibles annuels doivent comprendre la réduction de l'écart en matière d'emploi entre les autochtones et les immigrants; l'amélioration des résultats des immigrants dans le domaine de l'éducation; la progression des perspectives d'emploi et d'éducation des femmes; les programmes de langues et de présentation; et une plus grande participation politique des immigrants;

b. le fonds devrait favoriser les initiatives ayant le plus de chances d'être appliquées à travers l'Union;

c. la Commission devrait allouer un pourcentage raisonnable et défini des ressources du Fonds chaque année pour assurer les évaluations par des experts indépendants de l'efficacité des programmes financés par la Commission;

d. une fois que les experts ont identifié les programmes, la priorité doit être accordée à la diffusion et l'adaptation de ces programmes pour leur utilisation dans d'autres États membres, par leurs villes et autorités locales;

e. les initiatives des États membres pour coordonner leurs efforts d'intégration et échanger des meilleures pratiques doivent être soutenues;

f. les programmes qui ciblent les nouveaux arrivants doivent être les principaux bénéficiaires des fonds; cependant, les programmes destinés aux descendants des immigrants de 2e et 3e génération doivent également recevoir des fonds.

Importante également l'intention de la Commission, comme le souligne le «Plan politique sur la migration légale» qui vient juste de paraître, de rédiger une directive-cadre sur l'immigration légale, ainsi que des directives pour améliorer la capacité de l'Union à attirer des immigrants très qualifiés, de la main-d'œuvre saisonnière, et des stagiaires. Ce plan est une étape importante pour reconnaître que l'immigration et l'intégration vont de pair - et que l'une ne va pas sans l'autre. Le plan doit être plus élaboré, et doit reconnaître que les besoins de l'intégration de diverses catégories d'immigrants varient énormément.

Dans le même temps, la Commission a également indiqué qu'elle avait l'intention de créer un prototype de site web pour diffuser les bonnes pratiques sur l'intégration. Alors qu'un tel site web s'avère important, les efforts de la Commission pour identifier, analyser, et promouvoir les meilleures pratiques doivent aller bien au-delà - et dans tous les domaines (comme la formation en langues, le logement, l'éducation, les médias, le dialogue interculturel, etc.).

Il est également important de réformer la façon dont la Commission et les autorités des États membres gèrent l'intégration des immigrants. De ce fait, le rapport demande à la Commission de clarifier, d'étendre et de coordonner les responsabilités pour l'intégration parmi les directions générales, dont le rétablissement et le maintien d'un groupe de travail commun sur l'intégration et la définition de responsabilités d'intégration claires parmi les différentes directions générales. Il demande également que des mesures soient prises pour que le nouveau Fonds d'intégration et le Fonds social européen soient complémentaires.

Quant aux États membres, le rapport les encourage à confier la responsabilité à un seul ministre pour contrôler les politiques d'intégration des immigrants et veiller à la cohérence des politiques à tous les niveaux du gouvernement et des parties prenantes. Il les invite

également à envisager la nomination d'un haut commissaire de l'intégration ou d'un médiateur de l'intégration pour assurer le suivi de la mise en œuvre des politiques, communiquer les informations et prendre des mesures concernant les plaintes des immigrants.

Aucune politique d'intégration sérieuse ne peut être instaurée sans la participation active des immigrants eux-mêmes. A cette fin, le rapport invite la Commission à créer un groupe de contact permanent de responsables religieux, d'experts et surtout d'immigrants, pour conseiller la Commission sur toutes les politiques ayant trait à l'immigration.

Dernier point mais non le moindre, il est clair que la dernière recommandation pour l'intégration est un chemin clair vers la citoyenneté. Tandis que les droits à la citoyenneté relèvent du domaine souverain des États membres, la notion de «citoyenneté civique» défendue par la Commission - un ensemble de droits et de responsabilités qui pourrait servir de précurseur à la citoyenneté - doit être développée. Le rapport invite les États membres à encourager la participation politique des immigrants et à décourager leur isolation politique et sociale, entre autres, en envisageant des moyens d'accorder le droit de vote aux immigrants qui résident depuis longtemps dans le pays, pour les élections locales et municipales ; établir des procédures transparentes, humaines, rapides et raisonnables pour accorder un statut de résident de longue durée et pour la naturalisation des immigrants résidant depuis longtemps dans le pays et de leurs enfants; et encourager les partis politiques, les syndicats et la société civile dans son ensemble au niveau national à intégrer les immigrants en tant que membres à part entière à tous les niveaux de leur structure respective.